

# 5극3특 체계에서 전북특별자치도의 대응방향 : ‘속도의 경제’에 기반한 3S 전략

연구책임

천지은 연구위원

연구진

장세길 선임연구위원

J THINK



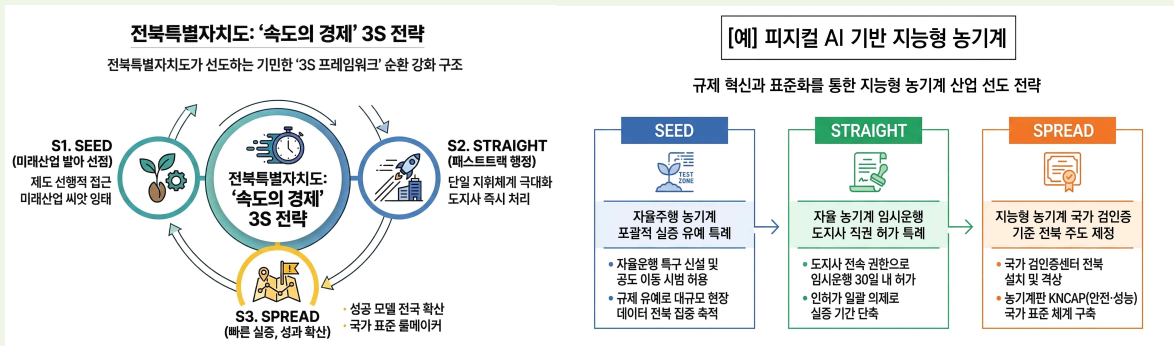
## 이슈브리핑 요약

### 배경 및 문제의식

- 2026년 3월 전남·광주 통합특별시장의 국회 통과를 비롯하여 충남·대전, 대구·경북 등 행정통합 논의가 전국적으로 활발해짐에 따라, 전북은 '특별자치도'라는 제도적 브랜드의 차별성이 희석되고, 인접 초광역 통합체의 빨대효과에 의해 인구·산업 자본이 유출되는 전략적 고립의 위기에 직면하고 있음. 이러한 취약 구조에서 **3특이 5극과 동일한 규모의 경제(Economies of Scale) 논리만 경쟁하는 것은 실효성이 낮음**
- 최근 전북은 현대차그룹 새만금 9조 원 투자협약, 피지컬 AI 1조 원 사업 예타면제, 새만금 핵심 인프라 연속 완공 파이프라인(신항만·국제공항·인입철도 등), 새만금 글로벌 메가샌드박스 1호 햄프산업클러스터, 2036 하계올림픽 국내 후보도시 선정, 대관법 개정을 통한 전주권 대도시권 편입 등 상당한 정책적 모멘텀을 축적하고 있음. 즉 **전북에게 부족한 것은 자원이 아니라, 이 자산을 활용할 제도적 프레임워크임**
- 본 연구는 5극 초광역권이 추구하는 물리적 규모의 경제에 대응하기 위한 전북만의 차별적 전략으로서, **'속도의 경제(Economies of Speed)'에 기반한 '3S 전략(Seed, Straight, Spread)'을 제안함**. 특히 제3차 전북특별법 개정은 낙후지역 배려 논리에서 벗어나, 정부 핵심 국정과제를 전북이 가장 먼저 실현하여 국가적 난제 해법을 제시하는 **'국가발전 기여 논리(National Solution)'로의 대전환이** 되어야 함을 제안함

### 속도의 경제(Economies of Speed)와 3S(Seed, Straight, Spread) 전략 프레임워크

- **'속도의 경제'**는 규모의 경제에 대응하여, 의사결정과 실행의 신속성 자체가 규모를 일부 대체하는 경쟁 우위가 될 수 있음을 포착한 것임. 전북은 도지사 중심의 단일 지휘체계, 특별자치도의 제도적 유연성, 실패 비용의 관리 가능성이라는 세 가지 조건에서 선도적 정책 실험에 유리한 구조적 위치에 있음. 즉, 속도의 경제에 따른 3S 전략을 통해 기업들이 '돈이 있어도 할 수 없는 일들을 전북에서는 빠르게, 과감하게 해볼 수 있다'는 차별화된 전략적 포지셔닝을 구성하는 것임. 구체적인 3S 전략의 적용은 다음과 같음
- **S1. SEED(미래산업 발아 선점):** 이제 태동하는 미래산업의 씨앗을 전북이 가장 먼저 제도적으로 품는 전략임. '기술이 오면 제도를 만든다' 후행적 접근이 아닌, '제도를 만들어 기술을 유인한다' 선행적 접근을 취함. 농생명·바이오 AX 특화지구, 햄프, 메디컬 푸드, 첨단재생의료와 같은 신산업 분야가 전북에 배양될 수 있도록 기업 진입을 유도하는 각종 특례에 해당함
- **S2. STRAIGHT(패스트트랙 행정):** 중앙부처의 사전 승인·협의·인허가 절차를 도지사의 직접 결재·승인으로 이양하여 행정 마찰을 제거하는 애자일 거버넌스 전략임. 양자나 드론, 스마트 농업, 핀테크 등과 같은 첨단전략산업에 대해 도지사가 지정 권한을 가지거나 인허가를 빠르게 할 수 있도록 하는 권한이양 특례임
- **S3. SPREAD(빠른 실증, 성과 확산):** 전북이 먼저 실증하고 성공 모델을 전국 표준으로 확산하는 테스트베드 전략임. 농어촌 기본사회 시범 지정, 신재생에너지 전력거래 모델 실증, 지능형 농기계 검인증 테스트베드 등 실증을 통해 전북을 새로운 국가 기준을 창출하는 룰메이커(Rule-maker)로 포지셔닝함
- 이러한 3S 전략은 선행적 단계가 아니라 순환적 강화 구조로 작동하여 전북특별자치도의 국가적 위치와 위상을 재고하고 중장기적인 내생적 성장을 촉진할 것으로 기대됨



# I. 서론

## 국가 균형발전(성장) 패러다임의 거시적 전환과 전북특별자치도의 전략적 재편

- 대한민국의 국가 균형발전 패러다임은 주요한 전환기를 맞고 있으며, 과거 반세기 동안 유지되어 온 중앙집권적 배분 방식은 수도권 일극 집중 심화와 지방 소멸이라는 위기 앞에서 그 구조적 한계를 드러냈다고 평가할 수 있음. 수도권 GRDP 비중은 2015년 50.1%에서 2022년 52.5%로 확대되었고, 2015년부터 10년간 청년층 67만 명이 수도권으로 순이동하는 등 지방의 공동화가 가속화되고 있음(대통령직속 지방시대위원회, 2025)
- 이에 대응하여 출범한 이재명 정부의 국정운영 5개년 계획은 기후, 인구, 불평등의 복합 위기에 대응하기 위한 공간 재설계 전략으로서 '5극 3특(5개 초광역권 및 3개 특별자치도)' 체제를 국정과제 이행 틀로 제시함(대한민국 정부, 2025). 이는 단순한 행정구역 개편이 아니라, 권역별 특화 성장 거점을 육성하고 자치 권한을 강화하여 국토 전체를 전략적 생산 공간으로 재구성하려는 성장 패러다임의 전환임
- 2024년 공식 출범한 전북특별자치도는 출범 초기 동안 도내 시·군과 각계각층의 다양한 수요를 폭넓게 수용하는 상향식(Bottom-up) 양적 확대에 행정력을 집중하였으며, 그 결과 전북만의 독자적인 발전 모델을 기획할 수 있는 초기 제도적 경험치를 축적함. 그러나 단순한 권한 이양 요구만으로는 국비 지원이 수반되지 않아 재원은 없이 지방의 책임이 가중되는 한계에 직면하기도 하였음
- 한편, 위기의 이면에는 주목할 만한 기회가 공존하고 있음. 민선 8기 출범 이후 252개 기업과 17조 8천억 원 규모의 투자협약 체결, 2026년 전북 국가예산 사상 첫 10조 원 돌파, 피지컬 AI 1조 원 사업 예타면제, 최근에는 새만금 현대차 9조 투자협약을 이루는 등 전북은 최근 투자·R&D·인프라 측면에서 속도 전략을 실험할 수 있는 초기 기반을 축적하고 있음. 문제는 이 모멘텀을 제도적으로 완성할 입법 전략의 부재임
- 2026년 제3차 전북특별법 개정을 맞이하는 현 시점에서, 전북특별자치도의 입법 전략은 "지역이 낙후되었으니 권한을 배려해 달라"는 과거 경로 의존적 논리는 빛을 보기 어려운 상태에 도달함. 이제는 정부의 핵심 국정과제를 전북이 가장 먼저, 가장 성공적으로 실현하여 국가적 난제를 해결하는 해법을 제시하겠다는 적극적이고 주도적인 '국가발전 기여 논리(National Solution)'로 대전환을 이루어내야 함
- 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 5극 초광역권이 추구하는 물리적 '규모의 경제(Economies of Scale)'에 대응하기 위한 전북만의 차별적 전략이자 5극3특 국가전략의 완성체로서 '속도의 경제(Economies of Speed)'에 기반한 '3S 전략(Seed, Straight, Spread)'을 거시적 분석 틀로 제안하고, 제3차 전북특별법 개정에 반영할 구체적인 입법 방향을 종합적으로 논증하고자 함

## II. 문제제기: 전북이 직면한 구조적 위기

### 1. 행정통합 가속화와 전북의 전략적 고립 우려

- 2026년 3월 전남·광주 통합특별시 설치를 위한 특별법이 국회 본회의를 통과하였으며, 충남·대전, 대구·경북 행정통합법도 행안위를 이미 통과한 바 있어 상당한 추진력을 보였음(국회 행정안전위원회, 2026). 현재 통합특별시 논의에서는 해당 지역에 서울특별시에 준하는 지위를 부여하고, AI·에너지·반도체 등 미래 첨단산업 거점을 중앙 정부의 적극적 재정·규제 지원 하에 구축하게 될 수 있어 주목받고 있음
- 특히 최근 공포된 전남·광주 통합특별시법을 살펴보면 국가에 입법·행정 조치 의무를 부과하고, 다른 법률에 우선하는 적용 원칙을 명시하는 등 높은 수준의 자치권 강화를 담고 있음. 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제 완화, 재정 분권을 포괄하는 광범위한 지원 체계가 법률에 규정되어 기존 특별법과는 질적으로 다른 차원의 입법임
- 이러한 초광역 통합의 물결 속에서 전북특별자치도는 독자적인 특별자치권으로서 호남 초광역권에 종속되지 않고 생존을 모색해야 하는 지정학적·재정적 딜레마에 놓여 있음. 전북의 재정자립도는 전국 최하위 수준에 머무르고 있으며, 5극이 막대한 자본과 인구를 바탕으로 물량전을 펼칠 때 전북이 동일한 '규모(Scale)'의 논리로 경쟁하는 것은 실효성이 낮다할 것임
- 특히 거대 광역통합 자치단체의 출범은 인접한 전북의 인구나 산업 자원을 흡수하는 빨대효과(Straw effect)를 유발할 뿐만 아니라, 향후 예정된 제2차 공공기관 이전 경쟁에서도 거대 초광역 단위가 행정통합에 따른 정부 인센티브를 강조하고 정치적 결집력과 배후 인구 규모를 앞세워 우선권을 확보할 경우 전북은 경쟁의 출발선조차 서지 못하는 기중 차별에 직면할 우려가 큼

### 2. 특별자치도 지위의 형해화, 단일 행정체계의 속도와 기민성 중요

- 행정통합법에 부여된 특례 수준이 기존 특별자치도 특례를 상회하거나 동등한 수준으로 설계됨에 따라, '특별자치도'라는 제도적 브랜드가 가지는 차별성이 희석될 위험이 현실화되고 있음. "모두가 특별해졌다"는 자조가 농담이 아니게 되는 시점이 되었다 할 수 있음
- 광역통합 지자체는 서울특별시에 준하는 지위와 함께 대규모 재정 지원을 확보하고, 관광특구 직접 지정, 투자진흥지구 지정을 통한 국공유지 임대료 감면, 규제 샌드박스 우선 적용, 중앙부처 권한의 포괄적 이양 등 앵커기업 유치에 상당히 유리한 법적·제도적 우위를 선점하게 됨(국회 행정안전위원회, 2026). 이러한 환경에서 전북특별자치도가 보유한 기존 특례의 상대적 우위는 크게 약화될 수밖에 없음.
- 이는 전북특별법 제3차 개정이 단순한 특례 추가를 넘어, 특별자치도의 존재 이유 자체를 재정립하는 전략적 대전환이 되어야 함을 의미함. 5극이 확보한 것과 동일한 수준의 특례를 요구하는 형평성 논리만으로는 부족하며, 5극이 구조적으로 할 수 없는 것, 즉 '단일 행정체계의 속도와 기민성에 기반한' 차별적 가치를 입증해야 함.

### 3. 전북 내부의 구조적 취약성, 규모의 경제가 아닌 '속도의 경제'로의 전환 필요

- 인구 측면에서, 전북은 14개 시·군 중 7개가 소멸 고위험 단계에 진입하였으며(전민일보, 2025.11.21.), 2015년부터 10년간 도 전체 인구가 약 10만 명 감소한 추세를 보이고 있음. 특히 생산연령인구(15~64세)의 감소 속도가 전국 평균을 상회하고 있어, 신규 투자 유치가 이루어지더라도 이를 뒷받침할 노동력 확보가 중장기적 병목이 될 가능성이 높음
- 산업구조 측면에서, 전북의 제조업은 자동차 부품, 식품가공 등 전통 업종 중심으로 편중되어 있으며, 도내 기업의 대부분이 중소기업으로 자체적인 R&D 역량과 기술 전환 능력이 제한적임. 기획발전특구가 5개 시군 8개 산업단지로 확대되는 등 제도적 기반은 마련되고 있으나, 영남권 대비 대기업 본사 및 주력 공장의 집적도가 낮아 앵커 기업 유치 없이는 산업 생태계의 자생력이 확보되기 어려운 구조임
- 재정 측면에서, 전북의 재정자립도는 전국 최하위 수준으로 중앙정부 이전재원에 대한 의존도가 높음. 이는 특례사업의 지방비 매칭 부담을 가중시키며, 단순한 권한 이양이 국비 없는 책임 전가로 귀결되는 악순환의 원인이 됨. 이러한 인구·산업·재정의 삼중 취약 구조는 전북이 5극과 동일한 방식의 양적 경쟁을 펼치기 어려운 근본적 이유이며, 동시에 차별화된 질적 전략, 즉 '속도의 경제'로의 전환이 불가피함을 뒷받침하는 구조적 근거이기도 함

# III. 현황분석: 국가 프레임, 경쟁 위협, 전복의 전략자산

## 1. 5극3특 설계도의 구조와 자원 배분 체계

### 국정기조와 설계도의 전체 구조

- 이재명 정부의 5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도(2025.9.30. 지방시대위원회 상정)는 '자치분권 기반의 5극3특 중심 국가균형성장'을 비전으로, 잠재성장률 3% 이상 달성과 비수도권 GRDP 50% 이상 회복을 목표로 제시하고 있음(대통령직속 지방시대위원회, 2025). 이 설계도는 경제권(성장과 집중), 생활권(연결과 확산), 행·재정기반(추진기반 구축)의 3대 분야 11개 전략과제 144개 세부과제를 담고 있음.
- 설계도의 핵심 추진전략은 크게 세 가지로, ① 균등분산에서 권역거점 중심으로 정책 프레임을 전환하고, ② 시·도 단위에서 권역 단위로 경계를 확장해 규모의 경제를 도모하며, ③ 또한 권역별 성장엔진 육성, 인재양성, 산학연 혁신거점 조성을 연계해 성장의 임계규모를 확보하려는 구상을 담고 있음(대통령직속 지방시대위원회, 2025)
- 특히 '5극3특 성장 5중세트'로 명명된 패키지 지원 체계가 주목됨. 이는 ① 인재양성(서울대 10개 만들기, RISE 재구조화), ② 강력한 규제완화(메가특구, 네거티브 규제), ③ 혁신지원 패키지(대형 R&D, 인프라, 고급인력, 혁신 시장 창출) 및 TechHub 조성 구상, ④ 재정지원(초광역특별계정 신설, 포괄보조금 확대), ⑤ 펀드지원(국민성장펀드 150조원 중 비수도권 40% 목표, 권역별 지역성장펀드 3.5조 원)으로 구성됨(대통령직속 지방시대위원회, 2025)
- 이 5중세트가 초광역특별협약이라는 범정부적 협약 체결을 통해 지원되는 구조는, 5극에 대규모 자원이 체계적으로 집중될 것임을 시사함. 대표적으로 부울경 제조 AI혁신 생태계 조성 시범 프로젝트의 경우, SK·AWS AIDC 7.5조 원 투자를 중심으로 재정·세제, R&D, 규제(메가 샌드박스), 펀드, 인재양성의 5중세트가 초광역특별협약을 통해 패키지로 지원되는 구조로 설계됨(대통령직속 지방시대위원회, 2025). 기존의 개별 부처 공모 방식이 아닌, 중앙정부-지방위-초광역권이 함께 참여하는 다자간 패키지 협약방식은 과거 균형발전정책과 질적으로 다른 지점임

### 거버넌스 구조와 재정 메커니즘

- 설계도는 거버넌스 측면에서 국가자치분권균형성장회의, 범정부 초광역추진협의체, 권역별 초광역특별협약추진체로 이어지는 3층 구조를 제시함. 중앙지방협력회의를 확대·연계한 최고전략기구와 지방위 내 지원전담조직, 지자체·민간이 참여하는 권역별 추진체를 통해 실행력을 높이려는 구상임(대통령직속 지방시대위원회, 2025)
- 재정 측면에서는 초광역특별계정의 신설이 핵심을 핵심수단으로 제시함. 현행 지특회계(자율계정 + 지원계정) 체제에서 '자율계정+지원계정+초광역특별계정'으로 개편하여, 시·도를 연계·통합하는 권역단위 사업에 대한 지원을 강화하는 구조임. 또한 지특회계 포괄보조금을 2025년 3.8조 원에서 2026년 10.6조 원으로 확대하고, 지방시대위원회의 예산 사전 조정권을 강화하는 방향의 법 개정을 추진과제로 제시함(대통령직속 지방시대위원회, 2025)

### 설계도에서 3특의 위치와 구조적 공백

- 설계도는 5극(초광역권)과 3특(특별자치도)에 대해 명확히 구분된 트랙을 설정하고 있음. 5극에 대해서는 메가시티 중심의 초광역권 육성을, 3특에 대해서는 '특화성장 지원'이라는 별도의 지원 기반 마련을 제시하고 있음(대통령직속 지방시대위원회, 2025).

- 구체적으로 전북에 대해서는 '전주권 중심의 혁신성장거점 + 광역교통망 확충을 통한 메가시티 발전전략 추진, 신재생에너지 확대, 서해권 물류거점을 통한 새만금 완성'이 제시되어 있으며, 권역별 시혁신거점 조성에서 전북에는 '시팩토리 테스트베드'(피지컬 AI 기반 시팩토리 핵심기술 개발) 배치 구상이 제시되어 있음
- 그러나 근본적으로 거버넌스와 재정지원의 핵심수단 명칭이 모두 '초광역'특별협약, '초광역'특별계정으로 명명되어 있음. 즉 용어 자체가 여러 시·도를 묶는 '5극'에 초점이 맞추어져 있기 때문에, 단일 광역지자체인 '3특'은 제도의 설계 및 자원 배분 중심에서 소외될 수 있다는 우려는 구조적으로 타당함
- 실제로 5극에 배분되는 자원의 규모와 제도적 지원의 구체성에 비해, 3특에 대한 설계는 상대적으로 추상적인 수준에 머물러 있음. 설계도는 5극과 3특을 포괄하지만, 성장 5중세트와 초광역특별협약의 구체적 설계는 초광역권 중심으로 보다 선명하게 설계되어 있음. 특히 초광역특별계정이 현행법상 초광역사업에 한정되어 5극 중심으로 설계·운영될 경우 3특은 이에 소외될 가능성이 높은 상태임(천지은 외, 2025). 따라서 전북은 초광역특별계정 내에 3특, 특히 전북의 몫이 명시적으로 반영되도록 입법 과정에서 선제적으로 대응할 필요가 있음

## 2. 행정통합 특별법이 가져온 경쟁 지형의 변화

- 5극3특 설계도가 국가 프레임의 판을 짠 것이라면, 행정통합 특별법은 그 판 위에서 5극에 날개를 달아주는 셈이 되었음. 최근 국회 통과 및 공포(2026.3)를 마치고 금년 7월 시행을 앞둔 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안」은 전북특별법 제3차 개정의 벤치마크이자 동시에 가장 직접적인 경쟁 위협임. 이 법률이 갖는 입법적 특수성을 분석하면 다음과 같음

### 첫째, 서울특별시에 준하는 지위 부여 및 분권형 사무배분 원칙의 제도화(제7조 및 제10조)

- 통합특별시는 이 법이 정하는 범위에서 서울특별시에 준하는 지위를 부여받으며, 종전 전라남도과 광주광역시의 통합을 전제로 새로운 광역행정체계를 구성하게 됨. 또한 관할 시·군은 통합 이전의 사무와 권한을 유지하고, 시·군·구가 우선적으로 사무를 처리하도록 하며, 특별한 사유가 없는 한 통합특별시의 권한과 사무를 시·군·구로 포괄적으로 이양하도록 함으로써 기초자치의 자율성과 분권형 행정운영의 원칙을 제도적으로 반영하고 있음

### 둘째, 국가의 지원책무 명문화와 재정지원 기반의 제도적 확보(제4조 및 제56조)

- 국가가 통합특별시의 성공적 안착과 수도권 일극체제 완화, 지역성장 기반 확충을 위해 관련 법령 정비, 행정·재정 지원, 권한 이양 및 제도 개선에 나서야 한다는 책무를 명시하고 있음. 아울러 종전 전라남도과 광주광역시가 누리던 재정지원 수준 이상을 보장하도록 하고, 통합에 따라 절감되는 운영경비 등에 대한 지원과 보조금·재정투자·융자 등 추가 지원의 근거를 함께 규정함으로써 재정지원의 제도적 기반을 마련하고 있음

### 셋째, 특별법 우선 적용 원칙과 권한이양·규제정비 추진체계의 구축(제6조, 제14조, 제16조)

- 통합특별시의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양, 규제완화 등에 관하여 다른 법률보다 우선 적용되도록 하되, 통합특별시에 관한 다른 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률을 따르도록 하여 적용체계를 정리하고 있음. 또한 국무총리 소속 지원위원회를 설치하고, 이를 통해 규제 정비, 법률 반영 의견 제출, 중앙행정기관 권한의 단계적 이양 등을 추진하도록 함으로써 제도개선과 행정특례를 체계적으로 실행할 수 있는 기반을 두고 있음

### 넷째, 미래 첨단산업(AI·반도체 등) 육성과 투자유치 지원 특례 확대(제164조, 제185조, 제242조 등)

- 법안의 목적 규정 단계에서부터 인공지능, 에너지, 반도체 등 미래 첨단산업 육성을 명시하고 있으며, 관련 산업의 집적과 성장에 필요한 특례를 폭넓게 포함하고 있음. 특히 투자유치 관련 지정권과 각종 산업육성 특례, 반도체 특화단지 우선 지정 근거 등을 통해 통합특별시가 첨단산업 거점 조성 및 기업 유치 과정에서 제도적 우대 기반을 확보하려는 취지로 판단됨

### 다섯째, 교육자치 특례 확대와 지역 맞춤형 인재양성 기반 강화(제66조, 제67조, 제73조 등)

- 통합특별시에 교육감을 두고, 학교법인 설립·운영, 유아교육 및 보육 등 교육 분야에서 특례를 폭넓게 인정함으로써 교육자치의 자율성과 지역 맞춤형 정책 설계 여지를 확대하고 있음. 이는 지역 전략산업, 대학, 연구기관과 연계한 인재양성 체계를 보다 유연하게 설계·운영할 수 있는 제도적 기반으로 평가할 수 있음
- 이와 같이 통합특별법은 전남광주통합특별시에 기존 3특 이상의 광범위한 권한 이양과 각종 특례를 부여하고 있어, 전북이 단순한 규모 경쟁만으로 대응하기는 쉽지 않은 정책환경이 조성되고 있음을 보여줌. 그러나 이러한 여건 변화에도 불구하고 전북이 보유한 산업·거점·인재 등 전략자산을 활용할 수 있는 대응 여지는 여전히 존재함

## 3. 전북의 전략 자산과 정책적 모멘텀

- 5극 중심의 자원 집중과 행정통합법의 제도적 충격에도 불구하고, 전북은 최근 몇 년 간 상당한 정책적 모멘텀을 축적해왔음. 이는 3S 전략이 단순한 이론적 구상이 아닌, 현실적 기반 위에 작동할 수 있음을 뒷받침하는 근거임

### 첫째, 대규모 앵커기업 투자 유치의 가시화

- 2026년 2월 현대자동차그룹이 새만금에 약 9조 원을 투자하는 양해각서를 체결하였으며, 로봇 제조, AI 데이터센터, 수소 생산, 재생에너지 발전, 수소상용모빌리티 등 5개 사업을 동시에 추진할 계획임(연합뉴스, 2026.2.27.). 이는 전북 역사상 단일 기업 투자로는 최대 규모이며, AI·수소·로봇이라는 미래산업 3대 축이 새만금에 집중되는 구조를 형성함. 민선 8기 전체로는 252개 기업과 17조 8천억 원 규모의 투자협약이 체결되어, 연평균 약 5조 원으로 과거 10년간 연평균 3조 원 대비 대폭 증가한 수치를 기록하고 있음(전북일보, 2026.2.24.)

### 둘째, 국가 전략 R&D 사업의 선점

- 총사업비 1조 원 규모의 '협업지능 피지컬 AI 기반 소프트웨어 플랫폼 R&D 생태계 조성' 사업이 2025년 8월 예타면제를 받았으며, 현대차·SKT·네이버·리벨리온 등 대기업과 전북대·카이스트 등 16개 기관이 컨소시엄으로 참여함(전북일보, 2025.8.24.). 국내 최초 피지컬 AI 실증단지가 전북에 조성됨으로써, 상용차·농기계·건설기계 등 지역 주력 제조업의 디지털 전환 거점이 마련됨

### 셋째, 새만금 핵심 인프라의 연속적 완공 파이프라인

- 새만금~전주 고속도로가 2025년 11월 개통되어 이동시간이 76분에서 33분으로 57% 단축되었으며(전북특별자치도, 2025), 이어 신항만(2026년 개항), 국립새만금수목원(2027년 개장), 새만금 국제공항(2029년 개항), 인입철도(2033년 개통)가 연속적으로 완공될 예정임(새만금개발청, 2026). 이 파이프라인은 새만금을 단순 간척지에서 산업·물류·관광 복합거점으로 전환시키는 주요 물리적 기반임

### 넷째, 글로벌 규제 혁신의 선도적 실험

- 정부 국정과제인 '새만금 글로벌 메가샌드박스' 1호 사업으로 헴프(산업용 대마) 산업클러스터가 선정되어, 총 3,875억 원을 투입해 새만금 농생명권역에 국내 최초 통합 클러스터를 조성 중임(노컷뉴스, 2025.12.30.). 2030년 글로벌 규모가 수백억 달러로 전망되는 헴프 시장을 선점하기 위해 기존 규제자유특구보다 강력한 규제 특례가 적용되며 이는 전북의 네거티브 프리존 전략이 현실에서 작동할 수 있음을 보여주는 구체적 선례임

### 다섯째, 국가균형발전의 상징적 사업 선정

- 2025년 2월 대한체육회 대의원총회에서 전북(전주)이 서울을 49:11로 넘기며 2036 하계올림픽 국내 후보도시로 선정되었음(전북일보, 2025.2.14.). 총사업비 약 6조 9천억 원 규모로, 1988 서울올림픽 이후 48년 만에 지방도시 최초의 하계 올림픽이 실현될 경우 국가균형발전의 상징적 성과가 될 수 있음

### 여섯째, 교통 인프라의 제도적 기반 확보

- 28년간 수도권 중심이던 대광법이 2025년 4월 개정되어 전주권이 대도시권으로 신설되었으며, 이에 따라 광역교통시설에 대한 국비 30~70% 지원 체계가 구축되고 총 15개 사업 2조 2천억 원 규모의 광역교통 사업이 발굴되었음(전북특별자치도, 2025)
- 이상의 모멘텀은 전북이 국가 미래 전략산업의 주요 투자 거점으로 부상할 수 있는 조건을 갖추고 있음을 보여줌. 문제는 이 모멘텀을 뒷받침할 제도적 프레임워크가 아직 완성되지 않았다는 데 있음

## 4. 소결: 단순 특례를 넘어선 패러다임 전환

- 이상의 분석을 종합하면, 전북특별법 제3차 개정이 '몇 개의 특례를 더 확보하느냐'의 양적 문제가 아니라, '전북이 5극3특 체계에서 어떤 국가적 역할을 수행할 것인가'라는 질적 전환의 문제임이 명확해짐
- 1절에서 확인한 바와 같이 5극3특 설계도의 자원 배분 구조는 5극 중심으로 설계되어 있으며, 2절에서 분석한 행정통합법은 5극, 특히 인접한 전남광주통합특별시에 높은 수준의 법적·제도적 수단을 부여하고 있음. 풍부한 자체 재정과 수백만의 배후 인구를 바탕으로 대규모 보조금 지급과 인프라 투자를 펼칠 수 있는 비대칭적 경쟁 구조가 형성된 것임. 재정력이 취약한 전북이 동일한 방식의 자원 경쟁에 뛰어드는 것은, 지속 시도는 필요할지라도 그 방식만으로는 실효성이 낮은 전략이라 할 수 있음
- 그러나 3절에서 확인한 바와 같이, 전북은 현대차 9조 원, 피지컬시 1조 원, 새만금 인프라 파이프라인, 헴프 메가샌드박스, 올림픽 유치 도전, 대광법 편입 등 상당한 정책적 모멘텀을 축적하고 있음. 전북에게 부족한 것은 자산이 아니라, 이 자산을 활용할 제도적 틀과 전략일 수 있음
- 그 제도적 틀의 핵심 원리는 단일 행정체계의 속도와 기민성임. 5극 초광역권은 복수 광역자치단체의 통합으로 인해 다자간 합의, 이해관계 조정, 거버넌스 설계라는 구조적 지연을 필연적으로 수반함. 소위 '규모의 불경제'라 할 수 있음. 이 과도기적 거버넌스 비용은 최소 수년간 지속될 것이며, 이 시간차가 바로 전북이 활용해야 할 전략적 기회임
- 이는 전북특별자치도가 '낙후 지역에 대한 배려'가 아니라, '국가 혁신 정책의 최적 실증지(Test-bed)'로서 스스로를 재정의하는 것을 의미함. 정부의 국정과제를 전북에서 가장 먼저 실험하고, 성공 모델을 전국으로 확산하는 '국가 미래 정책의 퍼스트 무버(First Mover)' 전략이 그 핵심임. 3S 전략은 이 모멘텀을 제도적으로 완성하기 위한 입법 프레임워크임

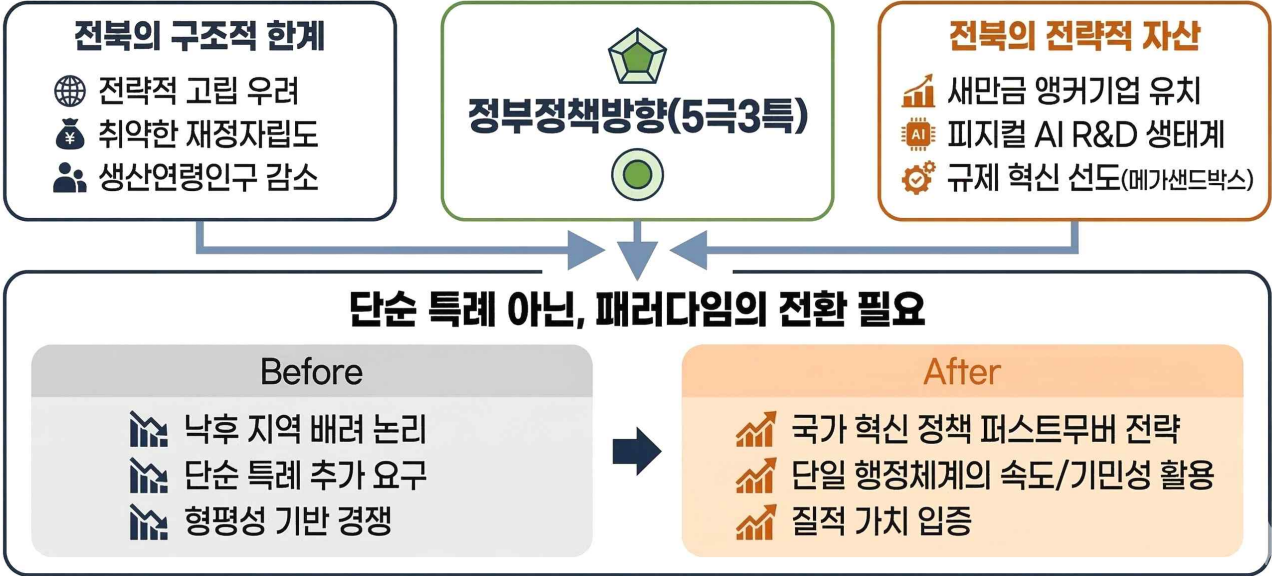
## IV. 대응방향: ‘속도의 경제’ 에 기반한 3S 전략

### 1. ‘속도의 경제’의 이론적 기반: 정책혁신 확산모델

- ‘속도의 경제(Economies of Speed)’는 본 연구에서 전통적인 ‘규모의 경제(Economies of Scale)’에 대응하는 개념으로 제시하는 것으로, 의사결정과 실행의 신속성 자체가 규모를 일부 대체하는 경쟁 우위가 될 수 있음을 의미함. 이러한 논의의 이론적 기반으로 본 연구는 Rogers(2003)가 혁신확산이론을 정책영역에 적용한 정책혁신 확산모델(Policy Innovation Diffusion Model)의 개념을 일부 차용하여 설명하고자 함
- Rogers의 이론에 따르면, 새로운 아이디어나 제도는 이를 가장 먼저 수용하는 초기 채택자(innovators, early adopters)를 거쳐 다수에게로 확산됨. 이 과정에서 초기 채택자는 다른 행위자들의 의사결정에 영향을 미치는 오피니언 리더(opinion leader)로 기능함. 이러한 관점을 원용하면, 특정 정책이나 제도를 가장 먼저 도입하는 선도적 행위자(first mover)는 이후 다른 행위자들이 따르게 될 사실상의 기준을 제시함으로써 일정한 ‘표준 형성효과’를 갖는다고 해석할 수 있으며, 국내 여러 정책확산 예시가 이를 뒷받침함
- 여기서 중요한 것은 이 선도자가 반드시 가장 큰 규모의 행위자일 필요는 없다는 점임. 조직 구조와 의사결정 체계에 따라 소규모 주체가 더 빠르게 결정을 내리고, 실패하더라도 시스템 전체에 미치는 충격이 상대적으로 제한적이기 때문에 새로운 정책을 먼저 시도하기에 유리한 조건을 가질 수 있다는 해석이 가능함. 이러한 관점은 본 연구가 제시하는 ‘속도의 경제’ 개념과 맞닿아 있음
- 실제 정책확산 연구에서는 인구나 경제 규모가 최대가 아닌 주(州)들이 정책 혁신을 선도하고, 그 결과가 다른 주 또는 연방 차원으로 확산된 사례들이 보고됨. 미국의 경우 오레곤 주는 우편투표 제도를, 매사추세츠 주는 의료보험 의무화를 비교적 이른 시기에 도입하였고, 이후 연방 정부나 다른 주들이 이 선례를 참조하여 유사한 제도를 채택하는 패턴이 반복적으로 관찰되어 왔음. 이러한 선도적 실험이 가능했던 배경으로는 주(州) 차원의 비교적 신속한 의사결정, 제도 설계의 유연성, 그리고 실패 시 부담이 국가 전체에 비해 제한적이라는 점 등이 도출됨
- 전북특별자치도의 현재 상황은 이 세 가지 조건에 상당 부분 부합함. 첫째, 의사결정의 신속성 측면에서 도지사 중심의 단일 지휘체계는 ‘5극’과 같이 다수 행위자 간의 합의를 전제로 하는 구조에 비해 정책 결정과 집행 속도에서 우위를 가질 수 있음. 둘째, 제도적 유연성 측면에서 특별자치도라는 법적 지위는 일반 광역자치단체보다 높은 수준의 규제 특례를 설계할 수 있는 제도적 공간을 제공함. 셋째, 실패 비용의 관리 가능성 측면에서 전북의 상대적으로 작은 경제 규모는 새로운 정책이 실패하더라도 국가 전체에 미치는 부담이 제한적인 반면, 성공 시에는 전국 확산의 레퍼런스로 기능할 수 있는 ‘관리 가능한 실험장’으로서의 조건을 형성함.
- 정리하면, 전북은 5극처럼 ‘크기 때문에 강한’ 것이 아니라, ‘빠르기 때문에 먼저 움직일 수 있는’ 구조적 위치에 있음. 이것이 속도의 경제의 본질이며, 3S 전략은 이러한 속도의 우위를 제도적으로 구현하기 위한 정책 프레임워크라 할 수 있음

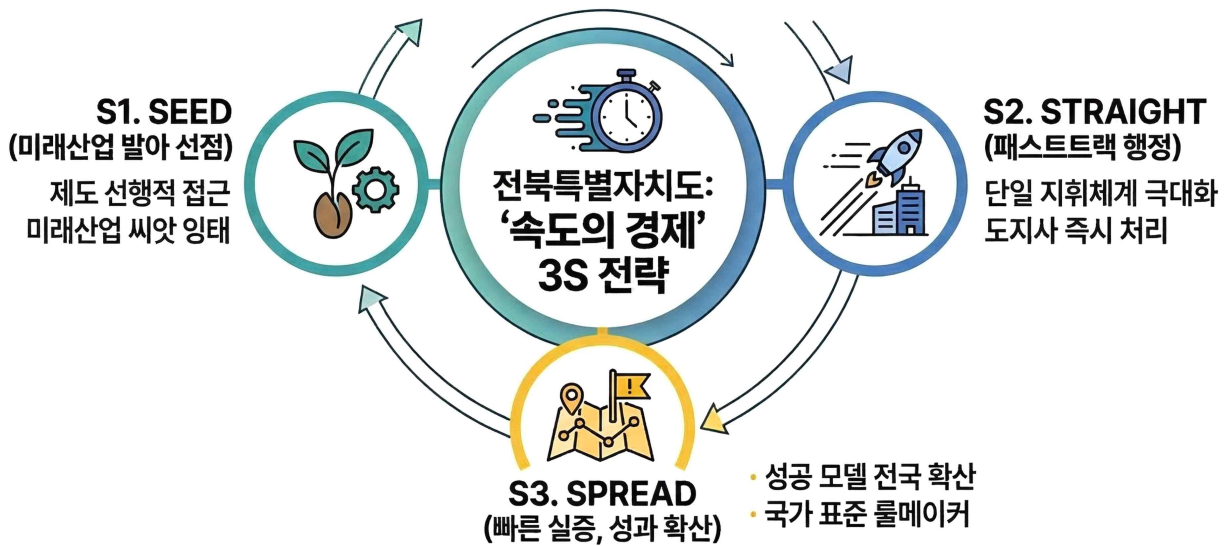
## 전북특별법 제3차 개정: 전략적 대전환

5극3특 체제 속, 전북만의 질적 성장 및 속도의 패러다임 구축



## 전북특별자치도: '속도의 경제' 3S 전략

전북특별자치도가 선도하는 기민한 '3S 프레임워크' 순환 강화 구조



## 2. 3S 전략 프레임워크의 구조와 내용

- 본 연구는 상술한 이론적 기반 위에서 전북특별자치도의 특례 입법 전략을 다음과 같은 3S 전략(Seed, Straight, Spread) 프레임워크로 구조화함

### S1. SEED: 미래산업 발아 선점 전략

- SEED는 전국에 없는 미래산업의 씨앗을 전북이 가장 먼저 제도적으로 잉태하는 전략임. 5극이 '기술이 오면 제도를 만드는' 후행적 접근을 취하는 반면, 전북은 '제도를 만들어 기술을 유인하는' 선행적 접근을 취함
- SEED 전략의 핵심은 정부 국정과제 중 전북이 효과적으로 수행할 수 있는 교집합을 선별하여, 해당 정책의 씨앗이 전북에서 최초로 발아하도록 제도적 환경을 설계하는 것임. 실패의 사회적 매몰 비용이 적으면서도 성공 시 국가적 파급력이 높은 전북은 기획형 킬러 특례의 적합지임
- 주요 SEED 특례 방향을 예시로 들면 다음과 같음. 아직 태동 단계에 있는 농생명·바이오 AX처럼 전북 특화산업에 피지컬 AI를 접목하는 분야나 험프, 메디컬푸드, 첨단재생의료와 같은 신산업 분야가 전북에서 배양될 수 있도록 기업 진입을 유도하는 각종 특례를 의미함

〈 SEED 전략 특례(안) 예시 〉

| 특례명 예시                            | 내용  | 비고    |
|-----------------------------------|---|-------|
| 농생명·바이오 AX 특화지구                   | 국가식품클러스터와 메가샌드박스 1호 험프클러스터의 선례를 기반으로, 농업·바이오 데이터 규제 유예 및 피지컬 AI 접목 실증 환경을 조성하는 특례   |       |
| 새만금 AI-RE100 인증도시 및 방산·에너지 복합 특구  | 현대차그룹 9조 원 투자와 연계하여 새만금 수변도시를 'AI-RE100 인증도시'로 도지사가 직접 지정권한 부여를 검토하고, 분산 전력 직거래 및 마이크로그리드 자율 운영 특례를 확보함. 방산혁신클러스터 공모 및 유관 기관들을 집적 기반을 활용한 도시사 직권 '방위산업 특화지구' 지정 특례를 패키지로 구성 | 일부추진중 |
| 신산업 네거티브 프리존 (Negative Free Zone) | 험프 메가샌드박스 및 특별법에서 이미 적용 중인 강화된 규제 특례를 전북 전역의 신산업으로 확대하여, 국민의 생명·안전에 직접적 위해를 가하는 경우를 제외하고 포괄적 규제 유예를 적용하는 포괄형 규제특례   |       |
| 메디컬 푸드 육성 특례                      | 국내 산업이 미진한 메디컬 푸드를 진흥하기 위해 효능표시에 관한 네거티브 규제완화, 메디컬 푸드 전용 품질관리구역 지정 등 특례   |       |
| 재생의료특구 지정                         | 보건복지부장관이 전북에 재생의료특구를 지정하여 전국 최초 재생의료 실증 거점을 선점하는 특례   | 추진중   |

### S2. STRAIGHT: 애자일 거버넌스의 패스트트랙 행정 전략

- STRAIGHT는 중앙부처의 사전 승인·협의·인허가 절차를 도지사의 직접 결재·승인으로 대체하여 행정 마찰을 제거하고 행정 속도를 최적화하는 패스트트랙 전략임. 5극이 '복수 광역단체장 간 합의 + 중앙부처 협의'라는 이중의 거버넌스 비용을 부담하는 반면, 전북은 '도지사가 결재하면 즉시 처리'되는 단일 지휘체계의 이점을 극대화하여 이 비용을 제거할 수 있음
- 이를 위해 전북도는 기민하고 날렵한 애자일 거버넌스(Agile governance)로 포지션을 전환해야 함. 이것이 전북이 속도의 경제를 현실화하여 입주 기업의 시장진입 기간을 크게 단축하는 가장 직접적인 제도적 수단임
- 주요 STRAIGHT 특례 방향을 예시로 들면 다음과 같음. 양자나 드론, 스마트농업, 핀테크 등과 같은 첨단전략산업에 대해 도지사가 지정권한을 가지거나 인허가를 빠르게 추진(패스트트랙)할 수 있도록 중앙 및 다부처 권한을 이양하는 특례들을 의미함

〈 STRAIGHT 전략 특례(안) 예시 〉

| 특례명 예시              | 내용  | 비고    |
|---------------------|---|-------|
| 양자산업 육성 및 실증 특례     | 아직 어떤 지역도 선점하지 못한 양자 기술 분야에서, 도지사 직접 지정·인허가 패스트트랙을 통해 제도적 선점을 이루는 특례                    | 추진중   |
| 첨단전략산업 규제특례 권한 위임 등 | 드론 실증구역, 스마트농업 거점단지, 노후산단 데이터센터 전환 등의 인허가를 도지사 직권으로 처리하는 특례                             | 일부추진중 |
| 신산업 인허가 권한위임        | 산업부의 신속확인·실증특례·임시허가 권한을 도지사에게 위임하여, 신산업 인허가 속도를 획기적으로 단축하는 특례                           | 추진중   |
| 혁신금융서비스 사전심사·추천 특례  | 도지사가 핀테크·디지털 금융 사업을 사전 심사 후 금융위에 직접 추천, 우선 심사를 의무화하는 특례. 전국 최초 광역단위 핀테크 육성지구 지정의 후속 제도화 | 추진중   |

**S3. SPREAD: 빠른 실증, 성과 확산 전략**

- SPREAD는 전북이 먼저 실증하고 성공 모델을 전국으로 확산하는 테스트베드 전략임. 5극이 전국 기준을 따르는 반면, 전북의 성공이 새로운 전국 기준이 되는 구조를 지향함. SPREAD 전략은 전북이 속도를 통해 검증한 혁신 성과를 지역 내에 머물게 하지 않고, 대한민국 전체의 공공행정 및 산업 표준으로 이식하는 국가 표준화 작업임
- 이 단계에서 전북은 단순한 정책 수용자가 아니라 새로운 국가 기준을 창출하는 룰메이커(Rule-maker)이자 퍼스트 무버(First Mover)로 기능하며, 전북의 성공 모델은 5극 초광역권을 포함한 전국 지자체가 참조하는 레퍼런스 가 됨
- 주요 SPREAD 특례 방향을 예시로 들면 다음과 같음. 주요 국정과제 중 하나인 기본사회를 전북 농어촌 기본사회 지구를 지정하여 시범하거나, 신재생에너지 전력거래 모델의 실증, 지능형 농기계 검인증 테스트베드 등 시범적 용을 통해 새로운 국가표준을 창출할 수 있는 특례들을 의미함

〈 SPREAD 전략 특례(안) 예시 〉

| 특례명 예시              | 내용   | 비고  |
|---------------------|--|-----|
| 농촌 기본사회 특별실증지구      | 농어촌 기본소득·햇빛연금 등 기본사회 정책을 전면 도입 전에 전북에서 먼저 종합적으로 테스트하는 특례. 새만금 재생에너지 발전 사업의 개발 이익을 주민과 공유하는 모델로 설계 가능                       |     |
| 신재생에너지 발전지구 실증      | 서남권 해상풍력 1GW 집적화단지 지정 등 재생에너지 사업의 허가 절차 간소화 및 RE100 산업단지 전력 직거래 모델을 전국에 확산하는 특례  |     |
| 지능형 농기계 검인증 테스트베드   | 피지컬AI 1조 원 사업이 직접 목표로 하는 상용차·농기계 디지털전환 성과를 활용하여, 전북에서 전국 검인증 기준·표준을 제시하는 특례  | 추진중 |
| 디지털 치료제 콘텐츠 실증      | 전북 실증을 통해 디지털 치료 산업의 전국 표준화를 선도하고 국가 재정지원 근거를 마련하는 특례  | 추진중 |
| 국가 메디컬 푸드 인증기관 설치 등 | 메디컬 푸드 산업 활성화를 통해 마련된 전북 실증 데이터를 기반으로 메디컬 푸드 관련 기준을 식약처 「식품공전」 등에 반영할 국가 표준으로 제정, 관련 국가 공인 메디컬 푸드 인증기관을 국가식품클러스터 내 전북에 설치함 |     |

- 이러한 3S 전략은 선형적 단계가 아니라 순환적 강화 구조로 작동함. SEED 단계에서 선점한 정책 씨앗이 STRAIGHT 단계에서 행정 속도를 통해 빠르게 현실화되고, SPREAD 단계에서 전국 표준으로 확산되면, 그 성공 경험이 다시 새로운 SEED의 발굴 역량을 강화하는 선순환이 형성됨

### 3. 산업분야별 3S 전략의 순환적 적용 예시<sup>1)</sup>

#### ① 피지컬 AI 기반 지능형 농기계 특례

- 현행 자율주행 관련 법제는 「자율주행자동차법」 등 ‘자동차’를 중심으로 설계되어 있어, 자율주행 농기계의 농경지-공도 간 이동과 공도 운행에 대한 명확한 기준과 절차가 미비한 상태임
- 자율주행 농기계 기술수준(예: 0~4단계, 1~5단계 등)에 따른 검정·가이드라인은 마련·운영 중이나, 이를 포괄하는 통합 법·제도와 국가 단일 인증 체계는 아직 정비되지 않음
- 1조원대 피지컬 AI 실증단지 사업과 전국 최대 평야 농업 기반이 결합된 전북은 이 제도 공백을 선점할 최적지임

#### SEED: 자율주행 농기계 포괄적 실증 유예 특례

- ‘지능형 농기계 자율운행 특구’를 별도 법률로 신설하고 도지사에게 특구 지정 권한을 부여하여, 자율·무인 농기계의 농경자·포장 간 및 포장 간 공도 이동을 안전 기준 충족 시 도지사 승인 하에 시범 허용함. 특구 내에서 개인 정보보호 관련 규제의 일부를 일정 범위에서 유예·완화하여, 피지컬 AI의 학습·고도화에 필요한 운행·영상·센서 등 대규모 현장 데이터를 전북에 집중적으로 축적함

#### STRAIGHT: 자율 농기계 임시운행 도지사 직권 허가 특례

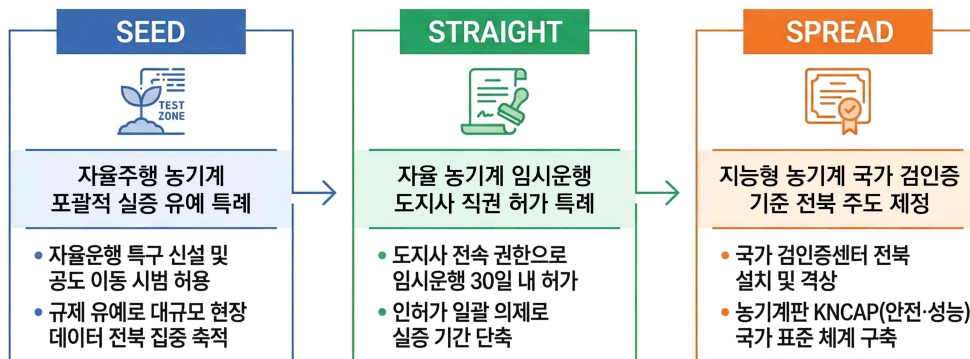
- 자율주행 농기계에 한해 별도 특례로 도지사에게 임시운행허가 권한을 부여하고, 국토부 사전 경유 없이 30일 이내 신속 발급하도록 법정 처리기한을 명시함. 피지컬 AI 실증시설의 건축·환경·안전 인허가를 패키지 일괄 의제로 처리하여, 실증시설 구축에서 첫 시험운행까지의 소요 기간을 현재 관행(약 18개월 내외)을 기준으로 6~9개월 수준으로 단축함으로써 글로벌 경쟁사 대비 기술검증 속도를 확보함

#### SPREAD: 지능형 농기계 국가 검인증 기준 전북 주도 제정 특례

- 전북 실증 데이터를 기반으로 ‘국가 지능형 농기계 검인증센터’를 설치하고, 전북 테스트베드를 공식 국가 검정·인증 기관으로 격상하는 법적 근거를 마련함. 자동차의 KNCAP처럼 지능형 농기계에 대한 국가 안전·성능 평가체계를 전북에서 주도적으로 마련하여, 전국 농기계 제조사가 전북을 핵심 국가 테스트베드로 활용해 인증을 거친 뒤 출시하도록 유도하는 국가 표준 체계를 구축함

### [예] 피지컬 AI 기반 지능형 농기계

규제 혁신과 표준화를 통한 지능형 농기계 산업 선도 전략



1) 다음 내용은 전북의 전략 자산과 국정기조, 3S 전략 적용 적절성 등 측면에서 선정한 산업분야별 적용 예시로, 개념 이해를 위한 것임. 세부적인 실제 특례내용은 분야 전문가들의 면밀한 검토를 통해 보완 도출되어야 함

## ② 메디컬 푸드(특수의료용도식품) 특례

- 미국 FDA는 메디컬 푸드를 일반 식품·건강기능식품·의약품과 구별되는 별도 카테고리 정의하고 있으며, 특정 질환·상태의 식이 관리를 위해 의사 감독하에 경구 또는 경관으로 사용하는 식품으로 규정하고 있음
- 한국의 '특수의료용도식품'은 정상적인 섭취·소화·흡수·대사가 어려운 환자 또는 일반인과 다른 영양 요구량을 가진 사람에게 경구 또는 경관 급식을 통해 공급하는 식사대용 식품으로 정의되는데, 제도 및 시장운용 측면에서 병원 경관·경장 영양 및 일부 환자용 영양조제식품 중심으로 활용되는 경향이 강해 질환 특이적 영양 요구를 반영한 다양한 질환·상태별 관리용 제품군(예: 경증·외래 환자, 장기 만성질환 환자 등)에 대해서는 메디컬 푸드 수준의 제품 개발·시장 형성이 충분히 이루어지지 못하고 있음
- 이러한 공백 영역에 대해 국가식품클러스터(익산)의 연구·임상연계·제조 인프라를 활용하여 전북이 메디컬 푸드형 특수의료용도식품 R&D와 산업화를 선도하는 전략을 추진할 수 있음

### SEED: 메디컬 푸드 효능표시 네거티브 특례

- 현행 「식품표시광고법」 상 금지된 질병 관련 효능 표시를, 별도 법률에 따른 도지사 지정 특화지구 내 메디컬 푸드에 한해 임상 데이터에 근거해 제한적·관리형으로 허용하는 네거티브 특례를 신설함. 국가식품클러스터 내에 식품 GMP와 의약품 GMP의 중간 수준에 해당하는 '메디컬 푸드 전용 품질관리 구역'을 지정하고, 이에 걸맞은 전용 인증 체계를 전국 최초 수준으로 설계함으로써 관련 R&D 기업과 전문 인력을 전북으로 흡인함

### STRAIGHT: 임상기간 단축 등 도지사 권한위임 특례

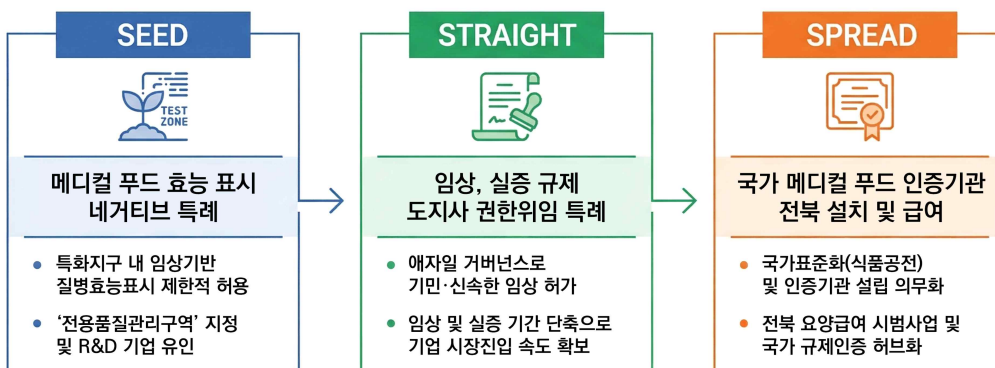
- 메디컬 푸드 실증을 위한 임상기간 단축 등 도지사 권한위임 특례로서, 식약처 중심의 현행 규제 샌드박스 구조에서 벗어나 법 개정을 통해 도지사가 일정 범위 내 신속확인·임시허가를 직접 부여할 수 있도록 권한을 위임함. 이를 통해 통상 4~10년 이상 소요되는 임상·인증·허가 기간을 1~3년 수준으로 단축하여 입주기업의 시장진출(Time-to-Market)을 크게 앞당김

### SPREAD: 국가 메디컬 푸드 인증기관 전북 설치 및 시범 급여 특례

- 전북 실증 데이터를 기반으로 메디컬 푸드 관련 기준을 식약처 「식품공전」 등에 반영할 국가 표준으로 제정하고, 관련 국가 공인 메디컬 푸드 인증기관을 국가식품클러스터 내 전북에 설치함. 검증된 제품에 대해 건강보험 요양급여 시범사업을 전북에서 우선 실시하도록 하는 국가 책무 조항을 마련하여, 전북을 대한민국 메디컬 푸드 산업의 규제·인증·급여 허브로 제도화함

## [예] 메디컬 푸드(특수의료용도식품)

신산업 메디컬 푸드 규제 혁신으로 국가 표준화 구축 전략



#### 4. 고립 방지를 위한 이슈별 맞춤형 초광역 연대

- 정부예산 배분이 5극 중심으로 구체화된다 하더라도, 전북이 철저히 고립되는 것을 방지하기 위해 독자적인 3특 지위를 방어하면서도 사안별로 합종연횡을 구사하는 ‘유연한 초광역 연대’가 필수적임
- 광주·전남에 예측되는 호남권 전체 통합 모델에는 선을 긋고 독자적 산업 전략을 수호하되, 행정수도 세종시와의 전략적 연대를 통해 광역철도망 확충 특례를 공동 요구해야 함
- 분야별로는 에너지 거버넌스는 전남, 바이오 규제 샌드박스는 충북과 공조하며, 인구 소멸과 광역 비자 특례를 위해서는 강원·제주와 연대하는 등 실용적인 3특 공조 전선을 가동해야 함

## V. 결론 및 정책적 제언

### 1. 중앙정부 차원의 과제

- 중앙정부는 5극3특 설계도의 실행 과정에서 3특에 대한 차별적 지원 체계를 구체화해하도록 고민할 필요가 있음. 5극이 규모의 경제를 통해 달성하려는 국가 균형성장의 목표를, 3특은 속도의 경제를 통해 보완적으로 달성한다는 역할 분담 논리를 정책적으로 수용할 것을 제안드림
- 이를 통해 기업들이 '돈이 많아도 할 수 없는 일들을, 3특에 가면 할 수 있다'고 느낄 수 있도록, 3특만의 차별화된 전략적 위상을 가지기 위해 국가가 적극적인 지원을 약속할 필요가 있음
- 구체적으로 전북특별법 제3차 개정 시 행정통합법에 반영된 특례 수준과의 형평성을 보장하되, 단일 행정체계의 기민성을 극대화할 수 있는 '3S 특례'를 전북에 우선적으로 부여하는 차별적 접근이 필요함. 네거티브 프리존, 도지사 직권 승인 체계 강화 등 다자간 합의 구조의 5극에서는 구현하기 어려운 단일 특별자치도만이 실험할 수 있는 제도적 혁신이라는 점을 중앙부처가 인식해야 함
- 한편 규제 특례와 함께 재정적 뒷받침에 대한 검토도 필요함. 이와 관련하여 흔히 제기되는 방안이 국가균형발전 특별회계(지특회계) 내에 '전북특별자치도 전용계정'을 신설하는 것이나, 이에 대해서는 정확한 이해가 필요함. 전용계정의 신설이 마치 기존에 없던 새로운 재원이 창출되는 것처럼 인식되는 경우가 있으나, 실제로는 현재 각 중앙부처를 통해 전북에 배분되고 있는 기존의 지특회계 예산을 '전북'이라는 이름 아래 하나로 묶는 것에 가까움. 즉, 총량 자체가 늘어나는 것이 아니라 기존 배분의 포장 방식이 바뀌는 것이므로 실질적인 자원 증대가 아님
  - 더욱 주의해야 할 점은 지특회계가 기획재정부의 감독 하에 총액 한도(ceiling) 성격으로 운용된다는 사실임. 전용계정이 설치되면 해당 계정에 연도별 총액 한도가 설정되고, 이후 특례 사업이 늘어나더라도 한도 내에서 조정해야 하므로 오히려 자원 규모의 확대를 제약하는 역효과가 발생할 수 있음. 과거 제주특별자치도의 경우에도 제주계정 신설 이후 유사한 제약을 경험한 바 있음
- 따라서 3S 전략의 실효성을 담보하기 위한 재정 수단은 지특회계 내부의 칸막이 재편이 아니라, 기존 틀 바깥에서 실질적 자원 증가를 수반하는 맞춤형 방안으로 설계되어야 함. 중앙정부가 검토할 수 있는 대안적 방향으로 다음 세 가지를 제안함

#### 첫째, 초광역특별계정에 대한 특별자치도의 접근 자격 확보와 배분 명문화

- 현행 「지방분권균형발전법」 상 초광역권의 정의가 '2개 이상 지자체 연합'으로 한정되어 있어, 단일 광역자치단체 인 전북은 신설되는 초광역특별계정(10.6조 원)에서 소외될 위험이 있음
- 초광역권의 법적 정의에 특별자치도를 '특별광역권(특별자치권)'으로 설정하여 포함하는 법 개정 또는 특례를 통해 안정적인 진입 자격을 확보하고, 계정 총액의 일정 비율을 3특에 사전 배분하는 '3특 쿼터'를 운용 지침에 명문화 하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 이때 배분된 재원은 부처별 세부 통제가 아닌 도지사의 자율 편성이 가능한 포괄보조금 형태로 운용되어야 3S 전략의 속도 있는 집행이 가능할 것임

## 둘째, 에너지 생산 거점에 대한 보상 재원의 신설

- 전북은 새만금과 서남권 해상에 총 7GW 규모의 재생에너지 발전단지를 조성 중이다(산업통상자원부, 2025.2.), 생산된 전력의 상당 부분이 수도권 등 타 권역으로 송전되면서 환경 훼손과 주민 갈등 등 외부 비용은 전북이 부담하는 구조임
- 에너지 관련 세제 또는 전력산업기반기금의 일정 비율을 에너지 생산 거점 지역에 환류하는 목적형 교부 재원의 신설을 검토할 수 있으며, 이는 SPREAD 전략에서 전북이 국가 에너지 전환의 실증 거점 역할을 지속하기 위한 재정적 유인이 됨

## 셋째, 도내 시·군 간 행정통합 추진 시 국비 인센티브의 선제적 설계 등

- 현재 정부의 국가균형발전 기조가 행정구역 통합을 통한 거점 형성을 지향하고 있는 만큼, 전북 내에서 자발적 행정통합이 추진될 경우 이를 뒷받침하는 통합 비용의 국비 지원, 보통교부세 한시적 증액 등의 인센티브를 사전에 설계해 두는 것이 바람직함
- 아울러 향후 예정된 제2차 공공기관 이전 등의 입지선정 과정에서 3특 권역이 메가시티의 큰 정치적 결집력에 밀려 구조적으로 불이익을 받지 않도록, 정부의 균형성장영향평가 지표에 3특 우대 가중치를 명시적으로 반영하는 등 제도적 보완을 고려해볼 수 있음

## 2. 전북특별자치도 차원의 과제

- 전북특별자치도가 속도의 경제를 특별법 제3차 개정에 관철시키기 위해서는 다양한 분야를 백화점식으로 대량 발굴하기보다는 치밀한 기획형 발굴 체계로 이행해야 함

### 킬러 특례의 선택과 집중

- 전북특별자치도는 5극에 비해 인구, 재정, 산업 자본 모두에서 한정된 자원을 운용해야 하는 구조임. 이러한 조건에서 다수의 특례를 산발적으로 나열하는 방식은 행정력과 협상력을 분산시킬 뿐 실질적 성과로 이어지기 어려움. 한정된 자원을 소수의 전략 분야에 집중시키는 것은 전북이 5극3특 체계에서 대체 불가능한 특화 거점으로 자리매김하기 위한 전제 조건임
- 5극이 규모를 통해 범용적 산업 기반을 구축하는 것과 달리, 전북은 농생명 AX·피지컬 AI·분산에너지 등 전북의 기존 자산과 국정과제가 교차하는 소수의 킬러 영역, 메디컬 푸드·디지털 의료 등 새로운 산업으로 규제완화와 새로운 표준이 신속하게 제정되어야 하는 미래 산업 영역 등에서 국가 수준의 성과를 먼저 만들어내야 함. 이것이 전북이 국가 균형성장의 한 축으로 기능하는 경로로 적합성이 높음
- 따라서 제3차 개정에서는 3S 전략에 부합하는 국정과제 직결형 킬러 특례들을 엄선하고, 이를 중심으로 행정력과 입법 역량을 집중 투입하는 전략이 최우선되어야 함. 나머지 특례는 2차 개정안의 국회 조기 통과 추진이나 후속 시행령 개정 등 별도 트랙으로 분리하여, 핵심 특례의 관철에 자원을 집중하는 것이 바람직할 수 있음

### 특례 발굴 거버넌스의 혁신과 인센티브 체계 구축

- 3S 전략의 실현 속도를 높이기 위해서는, 개별 부서 협업 수준을 넘어 특례 발굴을 전담·조정하는 전담 추진단으로의 조직 격상이 필요함. 현재 특례 발굴은 총괄지원과와 사업부서 간 협업으로 이루어지고 있으나, 특례 발굴의 성과가 담당 공무원의 인사·보상에 실질적으로 연동되지 않고 오히려 업무 부담만 증가하는 역인센티브 구조에서는 위험을 감수한 창의적 특례 기획을 기대하기 어려움
- 이에 도지사(또는 부지사) 직속의 '(가칭) 특례발굴·분권추진단'을 설치하여, 특례 기획, 부처 협의, 법·제도 개정 지원, 사후평가까지 전 주기를 총괄·조정할 수 있도록 법적·조직적 위상을 부여할 필요가 있음(제주의 경우 '특별자치분권추진단'으로 운영). 아울러 발굴 특례가 국회 통과나 중앙부처 수용 등 가시적 성과를 거둘 경우 해당 추진단과 관련 협업 부서, 기여 공무원에게 성과급·특별승진·해외연수·교육 기회 등을 제공하는 '특례 성과 보상체계'를 함께 구축해야 함. 이러한 보상체계는 추진단 참여와 부서 간 협업이 인사·경력 측면에서 분명한 이익이 되도록 설계하여, 관료주의적 관행과 칸막이를 해소하는 내부 동력으로 작동할 수 있는 수준으로 마련되어야 함

### 근거 기반 정책 시뮬레이션 체계 구축

- 중앙부처를 설득하기 위해서는 규제를 해소했을 때 창출되는 경제적 부가가치와 규제 공백 대책을 입증하는 계량화된 근거 기반 정책 시뮬레이션이 사전 제출되어야 함
- 전북연구원을 비롯한 연구기관 및 대학 등 학계 전문가들이 참여하는 심층분석 체계를 상설화할 필요가 있으며, 이것이 현실화되기 위해서는 도청 내 연구수행비 편성 및 전폭적 행정 지원이 수반되어야 함

## 참고 문헌

- 국회 행정안전위원회. (2026). 전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안(대안).
- 대통령직속 지방시대위원회. (2025). 5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도안.
- 대한민국 정부. (2025). 이재명정부 123대 국정과제.
- 산업통상자원부. (2025). 1GW 규모의 전북 서남권 해상풍력 집적화단지 지정 [보도자료].
- 새만금개발청. (2026). 새만금 사업현황: 기반시설. <https://www.saemangeum.go.kr>
- 전북특별자치도. (2025). 영호남 잇고 균형발전 이끈다, 전북 교통 인프라의 힘 [보도자료].
- 전북특별자치도. (2026). 전북특별법 일부개정 추진계획안. [내부자료]
- 천지은·김재구·이성재·유승수. (2025). 진정한 5극3특 국가균형성장을 위한 제언: 초광역특별계정 내 3특 특별광역권 신설 방안. 이슈브리핑 328호. 전북연구원.
- Rogers, E. M. (2003). Diffusion of innovations (5th ed.). Free Press.
- 노컷뉴스. (2025.12.30). 3875억 투입 새만금 험프클러스터...글로벌 100조 시장 공략.
- 연합뉴스. (2026.2.27). 현대차그룹, 새만금에 9조원 투자...AI·로봇·에너지 거점 구축.
- 전민일보. (2025.11.21). 이대로 가면 '사라진다', 전북 소멸위험...7개 시·군 '소멸 고위험' 단계.
- 전북일보. (2025.2.14). 전북, 2036년 하계올림픽 유치 경제성 분석 '합격점'.
- 전북일보. (2025.8.24.). 전북, 1조원 '피지컬 AI' 사업 예타 면제...국내 첫 실증단지 조성.
- 전북일보. (2026.2.24). 전북도, 민선8기 17조 투자협약 성과...실현 가능성은 과제.

\* Gemini 3.1 Pro, Perplexity Pro가 활용되었으며 교차 인간검증(Human-in-the-loop)을 거침

Vol. 341  
ISSUE BRIEFING  
JTHINK



발행인 최 백 렬      발행처 전북연구원

※ 이 이슈브리핑의 내용은 연구진의 견해로 전북연구원의 공식입장과 다를 수 있습니다.

※ 지난 호 이슈브리핑을 홈페이지([www.jthink.kr](http://www.jthink.kr))에서도 볼 수 있습니다.